

## STAFF

**Dirección:**  
Vicepresidente Sánchez 612 e/  
Azara y Herrera.  
021-222510/11  
www.inecip.org.py  
Asunción-Paraguay

**Miembros activos del INECIP  
responsables:**  
Msc. Juan A. Martens, coordinador.

**Investigadores:**  
Msc. Juan A. Martens  
Msc. Ximena López  
Msc. Eduardo Aguayo  
Lic. Sebastián Vargas

**Comunicación:**  
Lic. Fanny Ruíz

**Diagramación:**  
Mayí Blanco

**Corrección:**  
Eduardo Arce

**Administración:**  
Lic. Julio Romero  
Lic. Rubén Denis

## SUMARIO

- **Los problemas de San Pedro no se solucionarán con la militarización**
- **La seguridad no se agota en la protección de la vida ni de los bienes**
- **¿Cuál es la principal fuente de inseguridad de San Pedro?**
- **Más de la mitad de hogares pobres, otra característica de San Pedro**
- **Accidentes de tránsito, principal causa de muerte**

# Los problemas de San Pedro no se solucionarán con la militarización

La delincuencia no es el principal problema de los sampedranos y de las sampedranas, de acuerdo a la sistematización de distintos datos oficiales, sino la pobreza, el bajo salario, el escaso acceso a las tecnologías, la falta de infraestructura sanitaria, vial y educativa. Es un departamento en el que más de la mitad de los hogares tiene necesidades básicas insatisfechas y donde el ingreso de la mayoría de la población ocupada es de apenas 49 mil guaraníes por día. En cuanto a los delitos y crímenes, tiene menos de la mitad de los homicidios de Concepción y un 17 por ciento de Amambay. En este contexto, la solución militar no parece ser la vía correcta para aliviar estas penurias.

*La existencia de amenazas a la población fue el fundamento del presidente Horacio Cartes para disponer la militarización de San Pedro, Concepción y Amambay, a pocos días de asumir el poder. Ciertamente, existen varias amenazas para los sampedranos y las sampedranas pero difícilmente se solucionarán con la mano dura y militares en las calles, ya que la delincuencia no es el principal peligro, como quieren dar a entender.*

Para la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC), San Pedro es una zona de hogares altamente carenciados, donde el 66 por ciento tiene al menos una necesidad básica insatisfecha.

Disgregadas las zonas urbanas y rurales, los datos son indignantes. Existen distritos donde más del 80 por ciento de los hogares tienen carencias, como se muestran en las páginas 2 y 3. Además, el 33 por ciento de las viviendas están hacinadas, el 39 por ciento cuenta con una sola habitación y el 33,1 por ciento sigue sin agua potable. Solo la capital departamental cuenta con desagüe cloacal administrada por una Junta de Saneamiento local.

En el distrito de San Pablo, ex Coqueré, el 81,8 por ciento de los hogares urbanos y el 81,4 de los rurales tienen necesidades básicas insatisfechas (NBI); en General Resquín, el 77,2



*Uniforme para para'i. Desde la militarización, algunos policías cambiaron el uniforme azul por el para para'i lo que dificulta distinguirlos de los militares. Aquí custodiando un local electoral en Lima-San Pedro. Foto: INECIP-Paraguay.*

por ciento de los urbanos y el 70,6 de los rurales; en Itacurubí del Rosario, el 75,9 de los urbanos; en Tacuatí, el 73,3 de los urbanos, mientras que en Puerto Antequera el 78,5 por ciento de los hogares rurales y en Lima, Unión y Capi'ibary tienen más del 70 por ciento de hogares rurales con NBI.

Con relación a los datos de seguridad social, el 88,1 por ciento no cuenta con seguro médico y el Instituto de Previsión Social cubre únicamente al 10,1 por ciento. La mayoría de la población se dedica a actividades de agricultura y ganadería y gana, en promedio, 49 mil guaraníes por día.

La delincuencia no registra índices elevados de acuerdo a los datos de la Policía Nacional del 2014. Sin embargo, se nota que la falta de control e infraestructura vial serían las principales causas de muertes violentas en el departamento, ya que el homicidio en accidentes de tránsito tiene una tasa de 82 cada 100 mil ha-

bitantes, mientras que el homicidio doloso (intencional) solo tiene una tasa de 11,8.

A esto hay que añadir que la lesión culposa en accidentes de tránsito es el delito de mayor ocurrencia. Hay un lesionado en accidentes de tránsito cada 1,3 días; con una tasa de 77,2 cada cien mil habitantes. Estos datos dan cuenta de que los delitos relacionados al tráfico se constituyen en un grave problema de la región, ya que se erigen en el 29,7 por ciento del total de hechos punibles ocurridos en el 2014.

Estos datos demuestran que existen amenazas e inseguridades en San Pedro. Sin embargo, no es la delincuencia la principal fuente de peligros. De ahí la necesidad de que el gobierno revea su política de asistencia apostando más a la seguridad alimentaria, a la seguridad vial, a la seguridad sanitaria, antes que a la solución militar, que implica mucho dinero y no aborda los problemas más acuciantes para orientarlos hacia su solución.

# La seguridad no se agota en la protección de la vida ni de los bienes

Una de las cuestiones centrales al abordar la problemática de la seguridad radica en que no es un concepto unívoco, es decir, no tiene un significado único. Qué significa exactamente, dependerá siempre de la posición política e ideológica que se asuma.

Mientras para unos, la seguridad sólo incluye la protección de la vida y de los bienes (restringido), para otros, abarca además la protección de la salud, del medio ambiente, del acceso a la educación; en general, las posibilidades de acceso a condiciones de vida digna (amplio).

El concepto dominante en los medios de comunicación y en los discursos políticos es el restringido. Por eso, cuando los titulares de los diarios y los noticieros de televisión hablan de la inseguridad se refieren exclusivamente a la ocurrencia de delitos o crímenes. Pero esto es sólo una parte del problema y generalmente, ni siquiera la más importante.

La difusión de este concepto es que invisibiliza problemáticas quizás más acuciantes, como la falta de acceso a la alimentación adecuada, la escasez de infraestructuras, la carencia de servicios médicos y medicamentos accesibles y de calidad; derechos que se encuentran garantizados constitucionalmente.

Reconociendo esta situación es que en el año 1994, el sistema de Naciones Unidas (NNUU) avanzó hacia la elaboración de un concepto más amplio e incluyente: el de la *Seguridad Humana*, que es la seguridad en sentido amplio.

Según las explicaciones dadas por NNUU, el concepto de seguridad se interpretó en forma estrecha por demasiado tiempo, dejándose de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana.

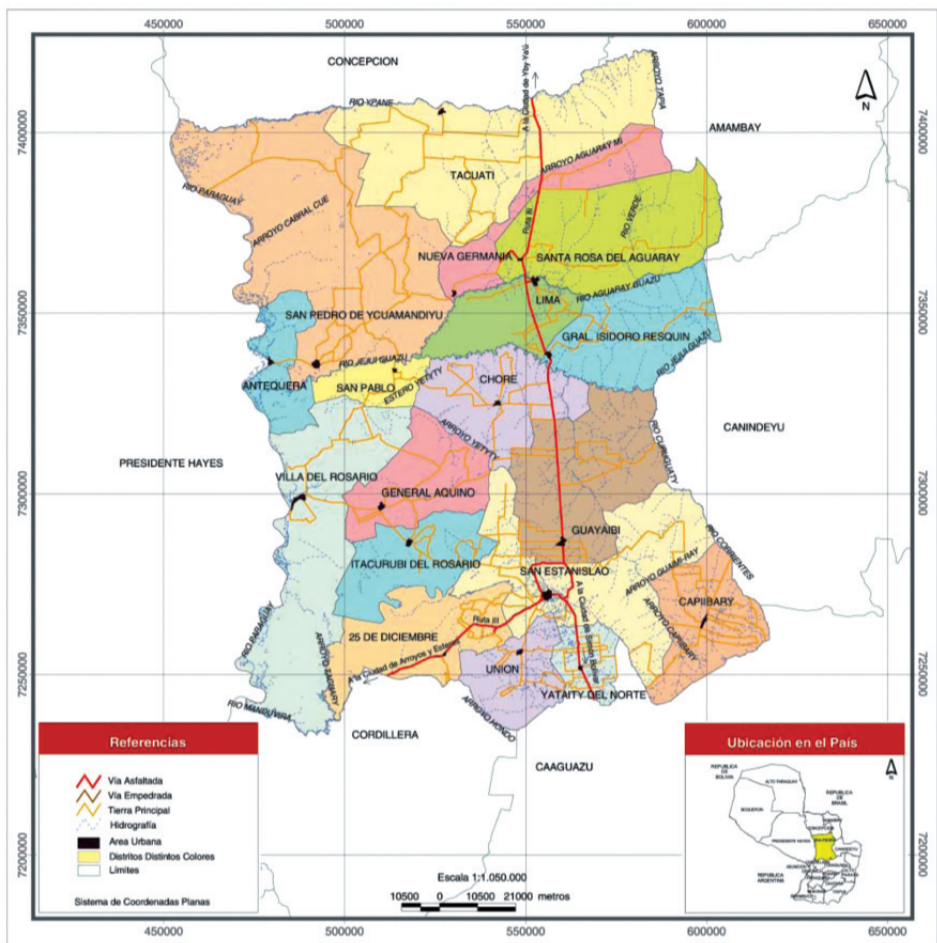
Decía que, para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medioambiente.

La diferencia principal entre el concepto amplio y el restringido se encuentra en que este último se ocupa solamente del problema del delito o la violencia, mientras que el amplio, además del ocuparse del delito, busca dar soluciones a otros problemas vitales, como la salud, educación y trabajo.

## FALTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS O DELINCUENCIA

# ¿Cuál es la principal fuente de inseguridad de San Pedro?

San Pedro es uno de los departamentos afectados por la militarización de la zona norte. Amenazas al Estado y a la población, fundamentó el presidente Horacio Cartes cuando dispuso el empleo de los militares en tareas de seguridad interna, a pesar de la prohibición constitucional. Y en San Pedro, ¿cuál es la principal fuente de inseguridad? ¿Es la delincuencia común, el crimen organizado, la pobreza o la falta de servicios públicos lo que amenaza gravemente a los sampedranos y a las sampedranas?



Mapa de la DGEEC.

San Pedro es un departamento extenso y complejo. Empieza en el kilómetro 90 de la Ruta III y termina unos 300 km después, en el río Ypané, que divide Tacuatí de Azoté'y (Concepción). Es el de mayor superficie de la Región Oriental con 20.002 km². Unas 360 mil personas la habitan actualmente.

La desmembración constante de sus históricos distritos ha sido una de sus características en los últimos 25 años, y fuente de tensión entre sus pobladores/as. A finales del siglo XIX, existían apenas ocho distritos: *Villa del Rosario*, *Itacurubí del Rosario*, *San Estanislao*, *Lima*, *Unión*, *Nueva Germania*, *San Pedro* y *Tacuati*. Estos fueron fundados como reducciones indígenas o para marcar la soberanía española en la región. El río era la principal vía de comunicación. La apertura de las rutas 10 y 3, respectivamente, originó los poblados al *costado de la ruta*, que más tarde, y en ocasiones, con medidas de fuerza, exigieron su autonomía. Hoy son 20 distritos.

En San Pedro viven actualmente unas 360 mil personas, distribuidas en 20 distritos. Más de la mitad de los hogares del departamento tiene al menos una necesidad básica insatisfecha.

El departamento fue también escenario de la última revuelta guaraní contra el abuso español. Fue en el pueblo de Arecayá, entre los ríos Jejuí e Ypané, en el año 1600. La revuelta fue aplastada con torturas y ejecuciones. Las cabezas de los caciques fueron expuestas en la picota en

Asunción. El pueblo fue borrado del mapa. Los sobrevivientes no ejecutados fueron distribuidos como siervos en otros pueblos.

Temibles personajes de la dictadura, como Pastor Coronel, el teniente coronel Félix Grau, los Matiauda (Felipe y Ramón), se han instalado o usado el departamento como lugar de descanso. El dictador Alfredo Stroessner también tenía una casa de pesca a orillas del Jejuí.

Precisamente, a escasos kilómetros de esta casa de verano fue el atraco policial y militar a la comunidad campesina San Isidro del Jejuí, cerco militar que duró entre el 8 de febrero y el 13 de mayo de 1975, destruyendo de esta manera la incipiente experiencia de vida comunitaria de las Ligas

Agrarias Cristianas. Las tierras fueron confiscadas. Su recuperación tardó más de 40 años.

La caída de Stroessner facilitó el trabajo de las organizaciones campesinas. En los primeros años posdictadura, la reivindicación principal era el acceso a la tierra como paso necesario para la reforma agraria. San Pedro ha sido uno de los principales escenarios de grandes movilizaciones, cierres de rutas, ocupaciones de tierras, exigiendo políticas públicas de desarrollo rural.

La respuesta estatal ante las demandas sociales se ha circunscripto a la utilización de la violencia institucionalizada para ejercer control sobre la población. El ejercicio de la violencia no solo ha ido en aumento, sino que las agencias estatales de control se han especializado en su ejercicio. Los patrones de actuación variaron de acuerdo a la estrategia que marcaba la coyuntura.

La violencia sistemática a través de la represión, las detenciones ilegales y arbitrarias, las torturas y ejecuciones extrajudiciales, han desembocado en el actual proceso de militarización de la zona, fenómeno que cristaliza todo el proceso de la criminalización campesina a lo largo de varias décadas.

### Un departamento desigual y de bajos ingresos

Los datos que se presentan a continuación son los proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2014, realizada por la Dirección de Encuestas Estadísticas y Censos (DGEEC). Permite conocer algunos aspectos de la situación departamental.

### ¿Cuántas personas trabajan?

El 78 por ciento de las personas que vive en San Pedro, está en edad de trabajar. De estas, el 59 por ciento es considerada Población Económicamente Activa (PEA), es decir, está trabajando o buscando trabajo. Son 169.132 personas. Por otro lado, el 23 por ciento de la población está sin empleo o subempleada, es decir, 38.997 personas.

### 7.053 patrones

El 5,8 por ciento de la población ocupada trabaja para el Estado (9.514 personas). El 20,9 por ciento tiene empleo privado (34.283 personas), y el 4,3 por ciento es empleador o patrón (7.053 personas). La mayoría de los y las sampedranas trabaja por cuenta propia. Representa el 49 por

ciento de la población ocupada y son 80.377 personas.

### ¿En qué trabajan?

Según la DGEEC, la agricultura, la ganadería, la caza y la pesca son las principales actividades en San Pedro. Emplean a 106.622 personas, lo que representa el 65 por ciento de la población ocupada.

En segundo lugar está el sector de los servicios o terciario. Representa el 26,3 por ciento del empleo con 43.974 personas. La industria y las manufacturas dan trabajo solo al 8 por ciento, o sea, a 13.530 personas.

### ¿Cuánto ganan?

El sector primario (agricultura, ganadería, caza y pesca), en el que

trabaja el 65 por ciento de la población ocupada, genera un ingreso de 1.471.000 guaraníes al mes, es decir, 49.033 guaraníes por día. Esta suma representa el 80 por ciento del salario mínimo vigente en la República.

Los que trabajan en las industrias ganan menos que los agricultores, sólo 1.340.000 guaraníes al mes. Los del sector terciario (servicios) son los que tienen más ingresos, pero, de igual modo, apenas alcanzan el salario mínimo vigente en el país, ya que, en promedio tienen un ingre-

El 81 por ciento de los sampedranos y de los sampedranas no tiene seguridad social. El 65 por ciento de la población ocupada gana menos que el salario mínimo. Su ingreso es de solo 49 mil guaraníes por día.

so de 1.851.000 guaraníes al mes.

### Ingreso y años de estudios

Los datos de la EPH 2014 indican también que los años de estudio están ligados a un mayor ingreso económico. Las personas que tienen entre 13 y 18 años de estudios (egresados universitarios o técnicos), perciben un promedio mensual de 2.612.000 guaraníes.

### Acceso a la salud

El 88,1 por ciento de la población, no tiene seguridad social. Son

319.814 personas que dependen del sistema sanitario público para la atención médica y no tienen posibilidades de jubilación. El Instituto de Previsión Social (IPS) cubre solo al 10,1 por ciento.

### Acceso a tecnologías

Solo el 16,6 por ciento de la población tiene acceso a internet, red a la que acceden más hombres que mujeres. El 8 por ciento de los hogares dispone de computadoras y el 11 por ciento de automóvil. El teléfono móvil está presente en el 89 por ciento de los hogares y la heladera en el 75,9 por ciento. El teléfono celular es el principal medio de acceso a internet.

# Más de la mitad de hogares pobres, otra característica de San Pedro

Cuando decimos pobreza, nos estamos refiriendo a la carencia de algunas de las necesidades básicas del hogar, como la salud, la educación, la vivienda o el vestido.

Otra de las características del departamento de San Pedro es que la mayoría de los hogares cuenta con una o hasta cuatro necesidades básicas insatisfechas (NBI), es decir, no se alimenta bien, no tiene acceso a la salud, a la educación o a vestidos adecuados.

Los datos oficiales de los que se dispone son insuficientes y/o desactualizados. No obstante, ellos pueden dar una idea de la situación de la pobreza en el departamento. La falta de datos actualizados (en ocasiones, una política estatal para disfrazar la realidad), es uno de los principales obstáculos para el diseño e implementación de políticas públicas.

La última publicación de la DGEEC sobre las necesidades básicas de San Pedro es del 2002. Si bien la pobreza a nivel nacional viene disminuyendo, el descenso no ha sido tan significativo por lo que estos datos son aún relevantes.

La DGEEC describe a San Pedro como una zona con hogares *altamente carenciados*, es decir, con tres y hasta cuatro necesidades básicas insatisfechas. Y esta carencia se concentra en las zonas urbanas.

El promedio departamental es que el 66 por ciento de los hogares tiene al menos una NBI.

### Los distritos más carenciados

Nueve son los distritos sampedranos que tienen, en sus áreas urbanas, porcentajes de hogares altamente carenciados (con tres y cuatro NBI) que igualan o sobrepasan el porcentaje departamental, que es de 11 por ciento.

Estos distritos son: Capiibary, Itacurubí del Rosario, Tacuatí, Lima, Gral. Isidoro

Resquí, Villa del Rosario, Unión, Antequera y San Pablo. El caso extremo es, sin duda, el de San Pablo, cuya área urbana presenta un porcentaje de hogares afectados con tres y cuatro NBI del 25,9 por ciento, cifra es el doble del porcentaje departamental.

En las áreas rurales, Antequera y San Pablo muestran los mayores porcentajes de hogares altamente carenciados (el 19,5 y 18,5 por ciento respectivamente), seguidos por Tacuatí (13,8 por ciento) y Unión (12,7 por ciento).

### Hacinados y sin recolección de basura

Otros datos que ilustran la precariedad y falta de infraestructura del departamento son los datos sociodemográficos. El 33 por ciento de los hogares vive hacinado, mientras que el 39 por ciento cuenta con un solo cuarto; el 97,1 por ciento no tiene sistema de recolección de desechos; el 73 por ciento de los hogares usa letrina y el 82 por ciento sigue cocinando con leña o carbón.

CUADRO I  
Diez distritos con más altos índices de, al menos, una NBI

San Pablo	82,0 %
Antequera	76,0 %
Capiibary	73,2 %
General Aquino	73,1 %
Unión	72,7 %
Tacuati	72,0 %
Santa Rosa del Aguaray	68,0 %
Santani	67,0 %
Choré	66,6 %
Villa del Rosario	66,0 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC.

CUADRO II  
Pobreza urbana. Hogares con, al menos, una NBI

San Pablo	81,8 %
General Resquí	77,2 %
Itacurubí del Rosario	75,9 %
Unión y Puerto Antequera	75,1 %
Tacuati	73,1 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC.

CUADRO III  
Pobreza rural. Hogares con, al menos, una NBI

San Pablo	81,4 %
Puerto Antequera	78,5 %
Santa Rosa de Lima/Unión	71,6 %
Capiibary	70,7 %
General Resquí	70,6 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DGEEC.

### ¿Y la delincuencia...?

Los datos que hemos recopilado en este número del Observatorio, demuestran que la delincuencia no es el principal problema de San Pedro, sino el acceso a la salud, la educación, fuentes de trabajo bien remuneradas, acceso a tecnologías que permitan el desarrollo integral de los y las habitantes del segundo departamento.

En el material de la contratapa de esta edición se presentan detalladamente los números de los delitos y crímenes a partir de los registros oficiales de la Policía Nacional del año 2014.

# Accidentes de tránsito, principal causa de muerte

Los delitos relacionados al tráfico terrestre producen la mayor cantidad de lesionados y muertos en el departamento de San Pedro. El homicidio culposo es la principal causa de fallecimiento violento, con una tasa de 20,1 cada cien mil habitantes, muy por encima de la tasa nacional que es de 13,7. A su vez, la lesión culposa tiene una tasa 77,2 mientras que la nacional es de 59,5.

Las malas condiciones de los caminos y de las carreteras, la inexistencia de transporte público intermunicipal así como el escaso control de las condiciones de circulación de los automóviles, podrían ser algunas de las explicaciones a estos datos.

Ciertamente, los delitos relacionados al tráfico, como las lesiones, las muertes y la exposición al peligro, constituyen el 29,7 por ciento de todos los delitos cometidos en San Pedro. Esto representa una tasa de 96,1 en cien mil habitantes.

Sin embargo, en primer lugar se encuentran los delitos relacionados con la pobreza y la exclusión que son el hurto y el robo, en sus modalidades simples y agravadas, es decir, cometidos con o sin violencia. Estos representan el 41,8 por ciento de todos los delitos cometidos.

Si a los hurtos y robos sumamos los delitos relacionados a la circulación, tenemos el 71,5 por ciento del total de delitos registrados por la Policía Nacional en el año 2014, en San Pedro. El 28,5 por ciento restante está constituido por otros hechos punibles.

La policía registró, en ese año, apenas 34 tipos penales.

Con relación a los delitos de gran impacto social, como las coacciones sexuales, el abuso sexual en niños y el secuestro, las cifras son mínimas, como se ve en la tabla II.

En cuanto a la presencia institucional, la tasa de policías por cien mil habitantes es inferior a la tasa nacional. En San Pedro existen 192 policías mientras que a nivel nacional 335.

## La cifra oculta de la delincuencia

No todos los delitos que ocurren se denuncian, ni se registran. A esta porción de delitos que no figura en las estadísticas, se le denomina cifra oculta de la criminalidad. Algunos, como el homicidio, tienen muy baja tasa de cifra oculta, sin embargo otros, como los sexuales y las violencias domésticas, suelen ser muy altas.

El desafío para cualquier política pública de seguridad es el registro de la mayor cantidad de los hechos punibles, de manera a elaborar políticas públicas sobre un diagnóstico muy aproximado a la realidad.

CUADRO I

## Tasa comparativa de los diez hechos punibles más cometidos en San Pedro con la tasa nacional cada cien mil habitantes

Hechos punibles	Tasa departamental	Tasa nacional
1. Lesión culposa en accidentes de tránsito	77,2	59,5
2. Lesión dolosa	36,3	32,3
3. Robo agravado de objetos	29,2	27,3
4. Robo de motos	26,4	40,5
5. Hurto	23,9	23,9
6. Abigeato	23,4	9,2
7. Homicidio culposo en accidentes de tránsito	20,1	13,7
8. Hurto agravado	12,6	14,6
9. Homicidio doloso	11,8	8,2
10. Violencia familiar	9,6	21,9

Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Policía Nacional 2014.

CUADRO II

## Tasa comparativa de hechos punibles de gran impacto social por cien mil habitantes

Hechos punibles	Tasa departamental	Tasa nacional
1. Abuso sexual en niños	3,3	2,6
2. Coacción sexual	3,3	4,8
3. Secuestro	0	0,02

Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Policía Nacional 2014.

CUADRO III

## Tasa de policías por cien mil habitantes

Cantidad de policías	Tasa departamental	Tasa nacional
700	192	
22.378		335

Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Policía Nacional 2014.

CUADRO IV

## Tasa de policías cada diez mil habitantes

Cantidad de policías	Tasa departamental	Tasa nacional
700	19	
22.378		33,5

Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Policía Nacional 2014.

## ¿Cuál debe ser la respuesta? PreVENCIÓN o represión

La política criminal se ocupa de dar respuestas o encontrar remedios contra la delincuencia. ¿Pero existe una que sea más apropiada que otra? ¿Es la prevención la más conveniente? ¿O antes que prevenir debemos invertir recursos en la represión?

Nuevamente, no existe una respuesta única, sino que es la ideología la que determinará la política criminal que se adopte en un lugar, ya sea una ciudad o un país, en un determinado momento.

Y esto es así porque no hay una definición única al fenómeno criminal. En general, en la criminología se distinguen dos grandes corrientes explicativas. La primera, de tradición sociológica, se interesa por las características estructurales de la sociedad como factores que influyen en la delincuencia, mientras que la segunda, da

énfasis a las características individuales de la persona que delinque, tales como la personalidad impulsiva, la falta de auto control, el sentimiento de frustración, entre otros.

Por lo general, quienes se adhieren a la visión sociológica enfatizan la prevención, y quienes prefieren la explicación individual, la represión.

Sin embargo, actualmente los teóricos de la criminalidad no creen que estas explicaciones sean excluyentes, sino más bien compatibles, ya que la delincuencia es un fenómeno social multicausal que requiere de intervenciones interdisciplinarias.

Pero, si lo que se quiere es disminuir la tasa de la delincuencia, es decir, evitar conductas delictivas, hay que trabajar preferentemente en el nivel de la prevención, ya que ello reducirá la producción de la

delincuencia porque la política reactiva solo puede pretender abordar la persistencia (que los delincuentes no vuelvan a delinquir), según explican los criminólogos españoles, José Cid y Elena Larrauri.

Estos mismos autores nos recuerdan que una política dirigida a la reducción de la delincuencia solo es posible incidiendo sobre los factores estructurales vinculados a ella. En el caso de San Pedro vemos que los delitos de tráfico causan muchas muertes y lesionados. Evitar estos hechos requiere, necesariamente, de políticas integrales de infraestructura vial, tales como la educación, mejores señalizaciones en los caminos y carreteras, mejores controles municipales en la expedición de los registros de conducción, así como intervenciones policiales (de la patrulla caminera) de disuasión.